SULL'ORDINAMENTO DELLA CONTABILITA DELLO STATO [GIUSEPPE...

Giuseppe Cerboni

250
15

SULL'ORDINAMENTO

DELLA

CONTABILITÀ

DELLO

STATO

FIRENZE
TIPOGRAFIA E CARTOLERIA MILITARE
DI TITO GIULIANI
Via del Proconsolo N. 17 | Via San Gallo N. 28

1866

SULL' ORDINAMENTO

DELLA

CONTABILITÀ DELLO STATO

SULL' ORDINAMENTO

DELLA

CONTABILITÀ

DELLO

STATO

FIRENZE

TIPOGRAFIA E CARTOLERIA MILITARE
DI TITO GIULIANI
Via del Proconsolo N. 17 | Via San Gallo N. 29

1866

AL SIGNOR CAVALIERE

LUIGI INCISA BECCARIA DI S. STEFANO

LUOGOTENENTE GENERALE NEL R. ESERCITO, EC.
INCARICATO DELLA DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI
NEL MINISTERO DELLA GUERRA.

Il compianto Generale Alessandro Della Rovere, *mentre reggeva il ministero della guerra, stimò buono assentire alla proposta della S. V. Illustrissima e determinare che il servizio dei magazzini dell'amministrazione militare da Lei dipendente venisse composto per guisa, che si potesse introdurvi i metodi delle scritture per bilancio. Poscia Ella medesima, intendendo con nobile costanza a porre in atto il*

divisamento di quel forte intelletto, e man mano perfezionando le cose, seppe omai in esso servizio conseguire siffatti risultamenti, da mostrar chiaro come, ferma stante la nostra legge sulla pubblica contabilità, sia possibile risolvere que' problemi amministrativi, dalla cui soluzione appunto il pieno e regolare esercizio dei detti metodi essenzialmente dipende.

Il perchè a Lei, illustre Sig. Generale, sento il debito di offerire questo mio povero scritto, dove mi studio fermar la teorica che mi sembra conducevole all'applicazione generale delle scritture per bilancio in tutta la contabilità dello Stato.

Prego e confido che la S. V., non riguardando alla tenuità dello scritto in sè, ma all'utile scopo cui mira, vorrà accoglierlo con animo cortese e

benevolo, e ritenerlo siccome verace testimonio dell' ossequio profondo, col quale mi onoro professarmele

Firenze, 26 *Marzo* 1866.

*Dev.*mo *ed obb.*mo *servo*
GIUSEPPE CERBONI

I.

La questione del dissesto delle pubbliche sostanze, la quale (non ostante i rumori di guerra) se con improprietà di linguaggio, con molta ragione però, oggi chiamasi *su d'ogni altra palpitante d'attualità,* fa davvero palpitare il cuore di tutti: eccita gioia negli uomini di parte retrograda, che, sperando il ritorno del passato, aspettano, illusi come il villano della favola, che la corrente si fermi; un'ansia invece, non sfidata ma trepida, imprime ne' devoti alla causa del bene. Tanto che l'altr'ieri in un crocchio d'amici fu chi prese a parlare così.

II.

« Io per me temo che la via delle economie e delle tasse, nel modo che fu battuta sin ora, non possa dirittamente condurci al ristoramento finanziario. E di ciò forte mi preoccupo, in quanto la contabilità dello stato, lo han detto gli stessi ministri, è lenta nel suo cammino, confusa ne' suoi particolari, arretrata nel rendimento de' conti; mentre il listino della borsa ci addita d'altra parte a che male condizioni siasi ridotto il credito pubblico. E qui, ancorchè le cose che son per dirvi le sappiate al pari o meglio di me, nondimeno, poichè quel che uom reputa verità, vuol sempre ripeterlo; così intendo manifestarvi le ragioni delle mie preoccupazioni, sia per lo stato presente della contabilità, sia per quello del credito · chè il riordinamento d'ambedue parmi sia il punto cardinale del nostro riordinamento finanziario.

« Credo adunque che senza una buona contabilità riesca impossibile avere una buona amministrazione, e che senza di questa, s'han da presagire quante mai si voglia economie, e con la migliore intenzione del mondo, le si ridur-

" ranno, in sostanza, se non a zero, certamente
" a ben poco. Anzi penso che talvolta mentre
" si crede in questo o quel modo di risparmiare,
" non si fa poi che nuocere ad altri e gravi in-
" teressi, e produrre nuove spese; cosicchè, a
" fin de' conti, e' si trova che il giunco val più
" della carne. In fatti, tutta la stampa periodica
" ha potuto mostrar chiaro come la massima
" parte delle economie fatte dal 60 in qua non
" sono reali, ma pura abolizione di spese; spese
" o che concernono opere utili cui, potendo, era
" bene eseguire, o che il contribuente paga poi
" in maggior somma per altra via; quali, per
" esempio, le scritte a carico delle amministra-
" zioni provinciali e comunali. Ma la mancanza
" dell' economia vera, di quella economia che, a
" somiglianza di acqua da pura sorgente, si de-
" riva spontanea da un metodo regolare e pronto
" d'amministrazione, e dura continua; cotesta
" mancanza permane tuttavia l' universale, e,
" oserei dire, la più fondata delle querele. In-
" vero affligge vedere l'Italia, che con lieta an-
" negazione ha incontrato, ed è pronta ad incontra-
" re ogni sorta sacrifici, andare di giorno in giorno
" intristendo nelle sue condizioni finanziarie.
" Giacchè la è verità di cui omai tutti son con-
" vinti, che, per quanto si paghi, fino a tanto

" che non si sappia quanto sia necessario pagare,
" e quanto e come si debba spendere, non si
" giungerà mai al pareggio dell' entrata col-
" l'uscita. Senza ciò, il contribuente si acqueta,
" per non dire si appaga, quando sa che il suo
" danaro è bene amministrato, quando è certo
" poter conoscere in qual guisa ricadrà a pro
" della patria; dove al contrario, e' paga scon-
" tento, quando (sebbene confidi nella probità e
" nella perizia dei governanti) sa che, per l'im-
" perfezione del presente organismo amministra-
" tivo, non potrà mai vedere, come lo chiamano,
" un *caposaldo.* E il disordine, portato naturale
" di questa imperfezione, fa mal nostro grado
" ricordare la massima da gran tempo pronun-
" ciata dal marchese D' Audiffred [1] e non ha
" molto ripetuta in Parlamento dall' onorevole
" Michelini: — *che qualora il disordine s' intro-
" duce nelle finanze dello stato, una rivoluzione
" minaccia la società* —. Ora, se affermo neces-
" sario, necessarissimo il pareggio dell' entrata
" con l'uscita, non mi terrete, spero, così inge-
" nuo da credere che oggi con la sola contabi-
" lità si possa pervenire all' ambito effetto; ma

[1] Notice historique sur la comptabilité publique; pag. 257 Paris. Imprimerie royale, 1838.

» non vorrete neppure negarmi la necessità irre-
» pugnabile di essa per conseguirlo, anco dopo i
» nuovi sagrifici bisognevoli a reintegrare l'am-
» ministrazione finanziaria. La quale, consenti-
» temi lo ripeta, essenzialmente dipende dal
» mettere i ministri in possesso di una contabi-
» lità, che porga una esattezza compiuta, una
» perfetta perspicuità, cioè le prove provate
» della rettitudine e della economia.

» Or poche parole sul credito pubblico. Egli
» è un fatto che il caro del denaro in Italia,
» per la concorrenza de'titoli del governo, pre-
» giudica ad ogni industria, paralizza, appena
» in sul nascere, ogni nostra speculazione, e,
» per di più, trae seco la necessità d'ingenti
» spese, le quali ci astringono ora a disfarci
» de'nostri beni, ora a sospendere opere di pub-
» blica utilità, e chi sa non ci obblighino anco
» a nuovi imprestiti. Talchè, vedete tristo fran-
» gente che è il nostro, mentre il cattivo sta-
» to del credito esige de'nuovi pesi, questi fan
» peggio le condizioni di quello.

» Ma di siffatte angustie a chi la colpa? Al
» paese certo che no; perocchè egli abbia pa-
» gato fin qui esattamente quanto se gli richie-
» se, e pagherà, credo, con pari amore anco il di
» più occorra. Anzi il modo spontaneo onde, a

» semplice domanda dell'onorevole Sella, venne
» sullo scorcio del 64 soddisfatta l'anticipazione
» della imposta fondiaria, e meglio le manifesta-
» zioni che d'ogni dove ripetonsi per la sottoscri-
» zione testè promossa dal Consorzio nazionale,
» son prova splendidissima che il paese è dispo-
» sto a fare più di quello che non si osa doman-
» dargli. Dunque (a dichiararla aperto), tengo
» debba la cagione riferirsi a quel monopolio che,
» non vo' dire l'intenzione degli uomini, sì la forza
» delle cose, ha formato; e che, pur esercitan-
» do il suo dritto di non guardare fuor che
» ai propri interessi, ha saputo avvinghiare il
» credito della nazione per forma, da tenerlo de-
» presso e conculcato, e così far ch'ella sia dal bi-
» sogno astretta a subire usure che le suggono
» la sua vitalità. Nè riesco a capacitarmi come
» non si abbia a trovare un riparo, a trovar modo
» di cacciar dagli animi quella diffidenza che non
» dovrebbe aver ragione di essere, e che oggi
» malauguratamente essendo, dà agio al detto
» nostro nemico d'invadere il campo del cre-
» dito e durarvi dominatore.

» E se dopo tutto ciò ho da riassumermi, in
» mezzo agl'infiniti progetti in cui ci troviamo,
» mentre da un canto si ha testimonio irrefraga-
» bile del come l'Italia sia tuttora terra privile-

„ giata di nobili ingegni, e come tutti mossi da
„ profondo amore di patria si travaglino instan-
„ cabili all'ardua impresa; dall'altro canto si re-
„ sta sempre col desiderio di veder riempiuta una
„ lacuna. Di veder, cioè, rigorosamente collegati
„ concetti tali, d'onde scaturisca un disegno ge-
„ nerale, che, colla norma del passato innovando
„ e modificando in armonia al presente, promotta,
„ trasportato alla pratica, il riassetto della con-
„ tabilità e del credito „.

III.

Cosiffatto discorso, tenuto senz' aria d'uom grave, fece sì che, quello che fu per me sinora un semplice desiderio, e che la poca fiducia nelle mie forze aveva fin qui castigato, diventasse pur anco un dovere. Onde lo adempio, ed apro al pubblico il mio sentimento, delineando a grandi e sintetici tratti le idee cui credo conducevoli al riassetto della contabilità. E mentre mi riserbo esporre in opuscolo a parte i miei pensieri sul ristoramento del credito, auguro frattanto dall'intimo del cuore alla patriottica proposta venuta dalla generosa Torino, accoglimento degno della nazionale grandezza.

IV.

Chi è fra noi che omai non convenga doversi ne' servigi della contabilità introdurre i metodi delle scritture per bilancio, e che pur sono vanto italiano? Chi è che non lamenti la mancanza di un sistema, per cui virtù i pubblici ufficiali possano rendere regolar conto del patrimonio o demanio dello stato, parte così rilevante della ricchezza pubblica?

Poichè dall' immortale conte di Cavour, da tutti gli scanni della Camera, fin da tutti i giornali fu proclamata questa necessità; poichè tutti i ministri a lui succeduti pienamente ne convennero, e l' onorevole Minghetti la raffermava pur dianzi nell' opuscolo *ai suoi elettori;* poichè, infine, non v'ha nazione amministrativamente ben costituita che non l' abbia appieno riconosciuta e provveduto vi; parmi vano dir qui partitamente le ragioni irrepugnabili di cosiffatta necessità.

Ma finora que'metodi non vennero introdotti nella pubblica amministrazione. Qual' è adunque l' ostacolo che vi si oppone? Perchè i voti manifestati dal grande statista nella sua elaboratissima relazione del 5 Marzo 1852 all' assemblea elettiva non sono per anco un fatto? Perchè

i lavori di alcuni impiegati che egli mandò in Francia e nel Belgio a studiare i modi di contabilità di que' paesi, restarono senza costrutto? Perchè la *burocrazia* (si conceda al vocabolo il significato volgare) fu costretta di mostrare fino ad ora ai ministri delle finanze che, coll'odierno stato di cose, le dette scritture non possono essere attuate, o che, attuandole, riuscirebbero, anzichè proficue, disacconcie e dannose? Perchè le teoriche con tanta chiarezza svolte dall'onorevole Ballanti[1], ed i suggerimenti in più occasioni con tanto calore porti dall'onorevole De Luca, giacciono tuttavia lettera morta?

V.

Tali perchè trovano dichiarazione in un fatto naturalissimo. Ed è che, alla pari del corso di tutte le cose umane, le discipline non possono d'un tratto, quasi Pallade armata dal cervello di Giove, nascere già mature, presidiate di principî fermi, inconcussi, con le parti ben composte in un tutto armonizzante; sibbene le ger-

[1] Relazione della commissione sul progetto di legge relativo alle maggiori e nuove spese sui bilanci 1863-1864. Tornata 1.° Aprile 1865.

mogliano a grado a grado, nè sfuggono a dottrine incerte, indefinite ed anco erronee. Di che deriva una differenza e contrarietà di giudizi sì intorno al pregio di quelle, sì al modo di applicarle, non che intorno all' utile onde sieno capaci. Il simile intravviene alla contabilità; la quale appunto, considerata nelle sue relazioni col regime rappresentativo, essendo fra noi disciplina di sviluppo incipiente, vuol, per le dette ragioni, coltivarsi a dovere ed instancabilmente esser seguita nel suo graduale progresso, fino a tanto che non abbia aggiunto il proprio fastigio, vale a dire un ordinato sistema.

A prova di cotal vero soccorre l' autorità di una mente profonda: dell' Odier, che nell' introduzione al suo corso di studi amministrativi discorreva in questa sentenza:

« N'espérez pas de voir sortir de ce cours un corps de doctrine complet, incontesté, inattaquable: hors les vérités mathématiques, tout ce qui est dans le domaine de l'entendement humain, est sujet à controverse; les doctrines, pour s'établir, veulent bien des efforts, souffrent de longs débats, ont besoin de beaucoup de maturité; c'est la sanction du temps qui leur confère le droit de cité. Les doctrines ne sont reconnues et fixées que quand il apparaît successivement quel-

ques-uns qui, pénétrant dans la profondeur, dans les replis des choses, les décomposent, en déterminent les élémens, les principes constituans, arrangent les parties, en forment un tout, un corps homogène, harmonieux, l'eclairent, le rendent visible à tous les jeux, ajoutent des vérités à des vérités, les mettent en ordre, et forment ce qu'on nomme un système [1] ».

VI.

L'allegata sentenza, sì perspicuamente espressa, non che quanto a proposito di dottrine amministrative scrissero e l'Odier ed altri illustri pubblicisti, mi persuasero a studi assidui per tentar di raccogliere, secondo il mio povero ingegno, gli elementi che condur potessero a intravvedere un sistema per la contabilità. Frutto di cotesti studi si fu la convinzione in me radicatasi profonda dell'esser mestieri di tale un congegno, la cui virtù facesse possibile l'introduzione del metodo delle scritture doppie, e producesse in uno che queste, avendo il loro capo principale nel ministero delle finanze, si diffon-

[1] Cours d'etudes sur l'administration militaire, tome premier, pag. 32 — Paris, Anselin et Pochard, 1824.

dessero quindi in tutta l'ampia sfera della pubblica amministrazione.

A chi mi domandasse in che pensi consistere siffatto congegno, risponderei: — *nel coordinare ogni operazione di contabilità per guisa, che il loro processo resti necessariamente e pienamente adempiuto* —. Affinchè, poi, tale congegno abbia mezzo di agire, è indispensabile che a lui facciano come ufficio di motore que' diversi ordini di responsabilità, che rispettivamente le diverse azioni della contabilità importano seco. E per conoscere un po' addentro l'indole di ciascuno dei detti ordini di responsabilità, conviene prima fermar l'attenzione su tutto che spetta al potere ministeriale nell'esercizio finanziario, e che parmi si raccolga in questi principalissimi punti: — *nelle approvazioni, mercè cui si originano i creditori dello stato* —, *e nella conseguente vigilanza, perchè gli incaricati dello eseguimento dei servizi li eseguano a dovere* —.

Ora, nell'intervallo che corre fra l'approvazione ministeriale, causa efficiente di ogni operazione finanziaria, e la vigilanza suprema che si pertiene al ministro sul resultato della legale esecuzione di ciascuna, in quell'intervallo si svolge tutta la parte positiva della contabilità, cioè hanno luogo tutti gli atti necessari al processo ed al com-

pimento delle cose ordinate. La essenza dei quali atti parmi consista: prima, — *nel fare che lo stato riceva le sue entrate, ottenga la equivalenza delle spese e vegga i resultamenti materiali dei servizi amministrastivi* — secondamente, — *nel rispondere del pubblico denaro e del materiale costituente il patrimonio pubblico* —.

Fissati adunque questi altri due punti, ne scende naturale che ogni operazione di contabilità produce tre azioni ed insieme tre ordini di responsabilità. E sono:

1° L' azione *ordinativa*, che emana dal potere ministeriale, e che importa la semplice responsabilità morale.

2° L' azione *amministrativa*, alla quale è affidata la gestione permanente della pubblica finanza e che deve avere una responsabilità propria, regolata da uno special codice di disciplina.

3° L' azione *terminativa*, per cui si ricevono, si custodiscono e si somministrano i denari e gli effetti dello stato, e la quale include una responsabilità materiale, estendentesi fino al procedimento civile contro il consegnatario.

Quindi queste tre maniere di responsabilità dovrebbero risolversi:

La prima, mediante *l' aggiustamento definitivo de' bilanci*, con che i ministri dimostrano al

Parlamento quali somme hanno ordinato si pagassero sui crediti da esso votati: e quello aggiustamento costituisce il *rendimento di conti legislativo*.

La seconda, mediante *le scritture analitiche* che si riuniscono negli uffizi ministeriali, aventi il carico della gestione del rispettivo servizio; le quali dovrebbero andar soggette al riscontro della corte dei conti, innanzi di riportare la sanzione suprema del ministro; e dal riassunto di esse si otterrebbe il *rendimento di conti amministrativo*.

La terza, per ultimo, mediante *i libri di entrata e di uscita* sia del danaro, sia di ciascuna specie di robe; libri che si convertono in *rendimento di conti giudiziale*, da sindacarsi dalla detta magistratura.

Ciò posto, mentre si presenta evidente che in ogni operazione di contabilità, e così in ogni parziale suo movimento, debba sempre concorrere l'opera di tre enti, personificati negli *ordinatori primari e secondari*, negli *agenti amministrativi*, essi pure *primari e secondari*, e negli *agenti consegnatari;* d'altra parte si scorge, come possa, per via teoretica, dimostrarsi che ciascuna di esse operazioni non abbia da svolgersi e compiersi altrimenti che in un modo determinato e invariabile. L'esempio conforti il precetto.

VII.

Si supponga che pe' magazzini dello stato occorra una provvista di robe. Il ministro che ha sul tesoro i crediti a ciò aperti, assume, nell'ordinar la provvista, la responsabilità della convenienza di quella. E tale responsabilità, egli è chiaro a vedersi, non è che di natura morale. Quindi egli si vincola parimente di un impegno della stessa indole, quando approva il contratto stipulato in conseguenza del suo ordine; perocchè, o l'approva sul voto favorevole del consiglio di stato, e non fa che raffermare la sua opinione sulla convenienza della provvista; ovvero l'approva senza il favore di quel voto, ed anco qui la questione non esce fuor del campo dell'apprezzamento morale. Superfluo toccare il caso, come reputato impossibile, d'infrazione ai disponimenti della legge per fini criminosi, che spetterebbe naturalmente al giudizio del debito magistrato. — Fin qui adunque l'azione ministeriale, od ordinativa, cui non resta che sopravvegliare l'eseguimento della provvista, attendendo le si domandi la sanzione pel pagamento delle robe, dopo che gli agenti amministrativi le ne abbiano dimostrato l'avvenuta consegna.

VIII.

Dopo ciò, l' operazione della provvista passa in un periodo tutto diverso. Si ha da provvedere all' esame, al ricevimento delle materie, al loro pagamento e alla gestione di esse. La quale gestione (giova qui, digredendo, avvertirlo) se vogliasi ben condurla, uopo è che le materie non vi sieno risguardate esclusivamente come materie, ma sì e come tali e come valori. La negligenza di siffatto espediente e l'attenersi invece al metodo diverso del considerare, agli effetti della contabilità, le materie soltanto nella loro realità di materie, ingenera oggi il più degli ostacoli nella nostra amministrazione. Anco la voce autorevole del signor De Hock lamenta in Francia questi difetti, e ne propone i rimedi.

« On voit que ce système est encore incomplet. Il y manque le grand-livre, la tenue en partie double, l'unité et la promptitude de décision dans le cas de vices de comptabilité, en tout l' unité et la simplicité.

« Tout cela pourrait être obtenu, et on pourrait écarter d'un seul coup des obstacles qu'il ne faut pas méconnaître, qui s'opposent à ce que l'on confie à la censure des agents de la compta-

bilité, un compte de matières supposant de nombreuses connaissances techniques ; on y arriverait en transformant le compte de matières en un compte d'argent, ou bien plutôt en joignant un compte d'argent au compte des matières.

» Nous voyons bien en effet que, pour l'usage de l'administration, il est nécessaire de savoir combien il y a dans un magasin de grands clous, combien de petits, combien de tôle de telle ou telle dimension. Cette connaissance s'obtient aisément avec un livre de magasin et des inventaires faits périodiquement ; mais s'il ne s'agit que de la clarté et de la régularité des comptes, il est tout à fait indifférent de savoir quelles matières spéciales sont entrées, sorties ou restent en provision, pourvu que la valeur des entrées, des sorties et du reste en provision soit exacte. Il est indifférent pour la comptabilité que le journal énonce des clous et de la tôle ou 4,000 fr. en argent, pourvu que cette somme exprime exactement la valeur de ces objets.

» Personne ne s'avise, dans un journal de caisse, de mentionner par des comptes séparés les diverses espèces de monnaies dans lesquelles le mouvement des fonds a eu lieu ; on pourrait tout aussi aisément épargner, dans un compte journalier de matières, les comptes spéciaux de chaque

objet : il suffirait que dans chaque dépôt on prît en compte la valeur totale des objets qui y existent. Cette valeur totale s'obtiendrait en réunissant les valeurs moyennes des différents objets existants, valeur qui serait fixée de temps in temps[1] ».

Ritornando al secondo periodo della operazione di contabilità esemplificata in una provvista, il novero sopra fattosi di tutti gli elementi onde s'informa, mostra chiaro ch'ella esce onninamente dalla spettanza ministeriale ed entra nell'azione degli agenti amministrativi. Ed invero (senza dire della stipulazione materiale de'contratti che essendo cosa non amministrativa, ma legale, può affidarsi a chi meglio si creda), chi, se non essi, dovrebbe rispondere del procedimento dell'esame, della esattezza de'ricevimenti, della regolarità de'conteggi? Ed a chi, se non a loro, s'apparterrebbe l'obbligo di rispondere verso lo stato del movimento e delle liquidazioni de' valori rappresentanti le materie acquistate? Ma eglino ora di siffatte cose per niente rispondono; di tutto si pretende che risponda il ministro; dove che, da questo lato, l'ordine logico delle cose porterebbe che la responsabilità di lui fosse da circoscrivere soltanto in ciò: nel commendare chi, a

[1] L'administration financière de la France — par M. Charles De Hock — traduit de l'allemand par A. F. Legentil. Paris — Guillaumin et Comp.ie 1858. — pag. 110.

Google

suo avviso, o per sentenza della corte de'conti, avesse, nell'esercizio delle proprie incumbenze, meglio conseguito il fine della legge, e nel punire chi avesse mancato alle prescrizioni della medesima.

IX.

Finalmente havvi nella operazione della provvista un terzo periodo, il quale si riferisce da una parte alla comprovazione materiale delle somme o pagate, o che s'incassino in processo di tempo per vicende della provvista stessa; e dall'altra parte alla comprovazione delle robe ricevute e distribuite; onde questo periodo risguarda il servizio di cassa ossia di tesoreria, e quello de' magazzini, depositi ed altri stabilimenti.

Non parlando del primo, il cui andamento è ovvio, e tanto più sarà tale se si approvi l'affidarlo alla banca nazionale, uopo è fermarci alquanto sul secondo servizio, comprendente la custodia e la distribuzione delle robe. Chi riceve queste in consegna, sa che non deve distribuirle se non dopo ordini espliciti delle autorità competenti. Cosiffatta responsabilità de' consegnatari parmi già stabilita fra noi, conforme ha da essere. Eglino sono immediatamente soggetti alla giurisdizione

della corte de' conti, la quale, rispetto ad esso loro, debbe soltanto verificare due fatti, come si legge nel signor Laferrière « le déplacement des objets maintenus ou transformés, et leur existence. Les opérations se renferment dans la sphère intérieure d'un magasin. Quand les matières ont franchi son enceinte, c'est pour entrer en consommation, et la juridiction de la Cour s'arrête après avoir reconnu et déclaré les faits[1]. » Quindi s'inferisce che i consegnatari, pur rimanendo soggetti alle discipline dell' autorità da cui dipendono, sono eziandio responsabili di fronte alla legge.

X.

Fin qui ho parlato della provvista nel suo insieme; ma consideriamola nel suo intrinseco svolgimento —. Ogni operazione di siffatto genere si compie con più e diversi movimenti, quali, per esempio, le consegne delle robe, i pagamenti di esse, la distribuzione, la vendita

[1] Cours théorique et pratique de droit public et administratif — par M. F. Laferrière — Tome premier — pag. 240 — troisième édition — Paris, librairie de jurisprudence De Cotillon, 1850.

loro e simili. Torna qui acconcio volgere l' attenzione sopra uno degli accennati movimenti.

Si ponga adunque il caso di una consegna delle robe. *L' agente amministrativo* non ha da potere ordinare *all' agente consegnatario* il ricevimento delle medesime, se non dopo che sieno state riconosciute ed accettate ne' modi prescritti dal regolamento. Che se il consegnatario non può in modo alcuno legalmente registrare nei suoi conti gli oggetti senza la sanzione dell' altro, sta però in esso stesso sempre fermo il dovere di ricusarsi dal dare eseguimento all' ordine dell' agente amministrativo, laddove un tal ordine non fosse basato sui certificati d' accettazione, o non compilato con tutte le forme prestabilite. E per fermo, se questa maniera di procedimento non fosse, com' è invece, scritta in tutti i trattati di diritto amministrativo, e se anco non risultasse dallo spirito onde s' informa la nostra patria legislazione, troverebbe ampia ragione nel diritto naturale, il quale giudicherebbe assurdo che una persona dovesse dichiararsi debitrice, per quindi risponderne individualmente, come nel caso nostro, ad una magistratura, di robe che ella non può sapere se sieno tali quali debbano essere. Ma inoltre l' attuazione di questo principio è indispensabile per istabilire quel sindacato

interno che appunto perchè fondato sull' interesse dell' amministrazione e su quello reciproco dei suoi agenti, nasce naturalmente, continua senza interruzione, e costituisce una solida guarentigia.

Per conseguenza, nel movimento di cui trattasi appariscono le due azioni — l'*amministrativa* e la *terminativa* — riscontrantisi a vicenda e fino ad un certo punto procedenti libere dall'azione *ordinativa;* essendo le robe state ricevute nel magazzino senza la intromissione di lei.

Se non che da un lato soggiunge subito l'idea, che chi ha consegnato le robe o tosto o tardi ha da esser pagato; e dall'altro lato è fuor di dubbio che l'agente amministrativo, quando abbisogna di denaro, dee ricorrere all' ordinatore, affinchè o gli accordi qualche anticipazione, di cui gli darà conto, ovvero disponga pel pagapagamento al creditore. Laonde il movimento non potrà non terminarsi che con la rimessione all' ordinatore di tutte le prove attestanti il modo della esecuzione della consegna; ed egli portando un breve esame su quegli atti, finisce, se nulla vi scorga in contrario, coll' emettere il *si paghi;* con che inizia un altro movimento, quello del pagamento. Del quale mi passo, per non allungarmi troppo in particolarità, bastandomi che da quanto ho detto ritorni la prova prefissami che anco

in un movimento della *operazione della provvista*, cioè *nella supposta consegna delle robe contrattate*, furono necessarie tre azioni distinte: quella *dell' agente amministrativo*, che risponde della regolarità degli ordini dati pel ricevimento, risponde della esattezza della richiesta di pagamento, e prosegue ad essere risponsale della gestione delle robe affidate al magazzino da lui dipendente —; l' altra *dell'agente consegnatario*, che risponde della legalità degli ordini mercè cui ricevè le dette robe, e continuerà a rispondere della loro buona conservazione, fino a tanto chè non gli sia dato ordine formale di distribuirle —; e, per ultimo, l' azione *dell' ordinatore*, il quale dovendo esaminare soltanto se ciò che fu fatto, fu fatto a dovere, si sta sempre nella cerchia degli apprezzamenti, e perciò nella cerchia della responsabilità morale.

XI.

Laddove la brevità impostami non mel vietasse e il mio scritto s' avesse segnatamente proposto uno scopo elementare, stimerei buono raffermare la teorica posta innanzi con una copiosa esemplificazione, togliendo in analisi un numero delle tante operazioni richieste dai servizi am-

ministrativi, e provando sempre il perchè ciascuna ne' suoi generali, ed ogni singolo movimento di esse ne' suoi particolari, dovrebbe, con necessità di metodo uniforme, percorrere i tre periodi suindicati. D' onde spiccherebbero fissati i loro limiti per guisa, che ogni azione si contenesse entro i propri. Ed ecco così esclusa la confusione delle diverse azioni; ecco il mezzo di mantenere distinta la responsabilità ne'tre ordini che ho ragionato.

XII.

Nè le cose fin qui dedotte parmi dissentano, ma anzi che consuonino essenzialmente allo spirito della legge de' 23 marzo 1853 per l'amministrazione centrale e per la contabilità generale dello stato, donde si derivarono l'altra del 13 nov. 1859, ed i regolamenti del 17 nov. 1860, 3 nov. 1861 e 13 dic. 1863. La qual legge, quanto più la medito, tanto più mi apparisce solida base a tutto il nostro edifizio amministrativo, dacchè nulla lasci a desiderare, tranne una maggior semplicità ne'bilanci ministeriali.

Che qualora si recasse in dubbio la bontà della legge, allegando aver ella prodotto risultamenti monchi o disutili, potrebbesi contrapporre che l'apparenza di sovente non fa scernere la vera ragione del difetto, e che questo,

nel caso nostro, non vuolsi ripetere dai principi della legge stessa, diritti ed eccellenti, ma tutto vuolsi accagionare all'applicazione che non ebbero conforme all'intima essenza loro.

XIII.

Ragion potissima di questa viziosa applicazione, si è il pender tuttora insoluta la questione de' limiti della responsabilità ministeriale. A sciogliere il nodo, per quel che concerne l'ordinamento del servizio finanziario, fu taluna volta ventilato il temperamento di rendere per un certo rispetto autonome le direzioni generali nei ministeri, vale a dire che i loro capi disponessero e facessero di per sè, senza l'iniziativa del ministro. Or siccome in cotesta guisa ne andrebbe scisso il potere ministeriale, il qual vuol essere mantenuto intangibile, unico e supremo, così non scorgesi possibile l'esecuzione del temperamento, senza che si ammetta insieme la necessità di fornire al ministro i mezzi per vigilare e soprintendere ad esse direzioni generali.

D'altra parte niuno nega che i direttori generali debbano rispondere dei loro atti verso il ministro. E in effetto non ne rispondono pur di

presente? E come ciò potrebbe non essere, dappoichè esiste l'ordine gerarchico?

Conservando ai direttori l'attuale loro indole di ufficio, la responsabilità di essi si risolve naturalmente in quelle alte prove quotidiane di dottrina e di sperienza, con le quali rimeritano la tanta fiducia onde gli onora il ministro, da unirseli a cooperatori, e da fargli, a così dire, altrettante parti di sè medesimo. (Di qui intatta sempre l'unità del potere, intatto sempre il principio della responsabilità ministeriale).

Ora la cosa procederebbe di ugual maniera, rendendo autonome le direzioni generali per guisa, da conservarle pur sempre compiutamente sotto l'autorità del ministro? Pare che no; pare impreteribile la conseguenza che i direttori generali dovessero cangiare appieno l'indole loro; che, cioè, dovessero essere assoggettati a quel codice di disciplina, cui credo necessario si assoggettino tutti gli agenti amministrativi del servizio finanziario. Onde, di tal cangiamento, quali gli effetti? Il ministro troverebbesi obbligato a formare dintorno a sè altri uffici, chiamare altri personaggi, per sopravvegliare le direzioni generali, e per assicurarsi del loro buon andamento, del quale, alla fin fine, ha insito l'obbligo di rispondere egli

solo. In somma, oltrechè sarebbe creare un ministero nel ministero, si verrebbe a falsare il gran concetto del conte di Cavour, col quale egli, trionfando nel 52 della opposizione dei Despine, dei Revel, dei Menabrea e di altri uomini ragguardevolissimi, aboliva le aziende generali, e poneva a cardine della riforma amministrativa l'articolo di legge che qui ne piace di riportare.

" *I ministri provvederanno all' amministrazione centrale dello Stato per mezzo di uffizi posti sotto l' immediata loro direzione.*

" *Gli uffizi relativi ad un medesimo ramo d'amministrazione e dipendenti da un solo ministero potranno venire riuniti in direzioni generali, che faranno tuttavia parte integrante del ministero* ".

E, all'infuori del discorso temperamento, non havvi altro mezzo, perchè l'ora giustamente lamentato impossibile divenga possibile; perchè, cioè, il ministro sia in grado di rispondere della sua amministrazione?

Per me l'unico mezzo acconcio all'uopo sta nell' attuazione della teorica che è subietto del presente scritto, e che si fonda tutta sul riparto di ciascuna operazione di contabilità nelle tre azioni, *ordinativa*, *amministrativa* e *terminativa*, e nella distinzione de' rispettivi ordini di respon-

sabilità, mediante l'introduzione delle scritture per bilancio.

XIV.

Mi sia pure una volta concesso il ripeterlo. La legge vigente sull'amministrazione centrale e sulla contabilità generale dello stato, mi par degna veramente del suo datore.

Per essa, infatti, è gettata solida la base dell'edificio amministrativo, e ne son tutte disegnate con raro ingegno le parti; onde a compierlo e perfezionarlo, è bisogno darsi alacremente al lavorìo interno di quelle, pur tenendo sempre a indeclinabile guida l'idea generale dell'illustre architetto. E per tradurre nel proprio il linguaggio figurato, egli farebbe grandemente mestieri che l'andamento dei servizi, non meno che quello dei rispettivi uffici, venisse condotto di guisa, che tutte le operazioni di contabilità partenti da un punto medesimo — il ministero delle finanze, dove, conforme alle presenti disposizioni, si riuniscono la gestione del tesoro e l'alta vigilanza sul patrimonio generale dello stato —, dovessero tutte quivi stesso di necessità ritornare.

Dal campo speculativo si passi nel pratico.

Google

Senza punto toccare le norme fondamentali della legge, si potrebbe dar luogo agli appresso provvedimenti, la cui reciproca armonia ed il conseguente resultato, oltre che dalle dimostrazioni alle quali mi accingo, possono meglio vedersi sott'occhio nello specchio sinottico che unisco appendice a questo scritto.

XV.

La esistente direzione generale del tesoro potrebbe assumere, rimanendo come è oggi sotto il ministero delle finanze, quelle incombenze cui il primo Napoleone affidava con felice successo al conte di Mollien, perchè questi, mercè l'introduzione delle scritture per bilancio, organasse in Francia su buone basi il servizio del pubblico tesoro.

E di vero, si ponga, per esempio, che, votato dal Parlamento e sancito dal Re un esercizio finanziario, i ministri abbiano per esso autorità di riscuotere e di spendere via via la somma di 900 milioni *(vedi la nota n.° 2 dello specchio)* e che al cominciare di detto esercizio la ricchezza mobile ed immobile del demanio, ossia l'inventario generale, ascenda a 1500 milioni *(nota numero 3 dello specchio)*. Quindi poniamo

che la detta direzione debba (oltre allo stato de' capitoli del bilancio) tenere un libro mastro dove appariscano i conti generali della gestione pubblica, i cui principalissimi, sono:

1° il conto *tesoro*,
2° id. *cassa*,
3° id. *oneri fissi*,
4° in conti *crediti ministeriali*,
5° il conto *debitori e creditori*,
6° id. *inventario generale*.

Pongasi altresì che tali conti siano congegnati in questa conformità:

Nel primo si debbano inscrivere, nella parte del *dare (ai vari ministri)*, le somme che gli uffici amministrativi sia del ministero delle finanze, sia degli altri ministeri, sotto l'alta vigilanza della direzione generale del tesoro, hanno da esigere per effetto della legge sul bilancio, e le quali tutte insieme formino la cifra de'900 milioni; e nella parte dell' *avere (dal conto cassa ossia dai consegnatari del pubblico danaro)* le somme grado a grado passate da essi uffici nelle tesorerie;

Nel secondo sia da registrarvi in *dare (al tesoro)* il denaro che i tesorieri vanno incassando a pro dello stato, ed in *avere (dai crediti ministeriali)* quello man mano legalmente pagato;

Nel terzo si comprenda alla parte dell' *avere (dal tesoro)* gl'interessi pei debiti, le dotazioni, le guarentigie, e gli altri oneri fissi derivanti da obbligazioni dello stato, e che sono previsti nel bilancio votato dal Parlamento, e nella parte del *dare (al conto cassa)* le somme pagate per siffatti impegni;

Nei conti *crediti ministeriali*, e tanti sarebbero quanti sono i ministeri, contengasi, nella parte dell' *avere (dal tesoro)*, l' importare delle somme stanziate per l' esecuzione de' servizi del rispettivo ministero, e nella parte del *dare (al conto cassa)* il danaro comunque sborsato sugli ordini ministeriali agli agenti amministrativi, od ai creditori dello stato; i quali ultimi, secondo dirò in appresso, dovrebbero esser sempre designati dagli agenti medesimi;

Nel conto *debitori e creditori* sia da notarsi chi al chiudere dell' esercizio restò a *dare* e chi restò ad *avere*;

Infine sul conto per *l' inventario generale* apparisca dimostrato nella parte del *dare (alla nazione)* il suddetto valsente di 1500 milioni e, oltre quelli aumenti di materiale che nelle vicende della pubblica amministrazione si possono verificare, la somma che mediante il libro di svolgimento dei conti *crediti ministeriali*, del quale

toccherò fra poco, risulterà pagata per accrescere il patrimonio dello stato; e per converso nella parte dell' *avere (dalla nazione)* il valore delle robe perdute per casi di forza maggiore, o legittimamente consumate nei pubblici servizi, vendute, o comechessia utilizzate a benefizio dello erario.

Ammettasi poi l'ipotesi non probabile, ma che pur qui giova porre e per semplificare la presente dimostrazione sulle scritture generali della contabilità dello stato, e perchè possa contenermi nel concetto che mi fu guida alla formazione dello specchio sinottico; ammettasi, dico, l'ipotesi, che nel giro dell'esercizio amministrativo gl'incassi debbano ascendere appunto a 900 milioni, ad altrettanto i pagamenti, e che i valori propri dell'inventario abbiano avuto un aumento ed una diminuzione fra loro identica Or tutti i conti per me supposti, non potrebbero naturalmente non risolversi che nel modo sotto descritto:

1° Il conto *tesoro* pareggerebbesi mediante il graduale passaggio dei 900 milioni nelle tesorerie per parte degli uffici aventi il carico di riscuotere tal somma in virtù della legge sul bilancio;

2° Il conto *cassa* pareggerebbesi compro-

Google

vando che dei 900 milioni introitati venne fatto legale pagamento ai vari creditori dello stato;

3° Il conto *oneri fissi*, se tutti gl'interessi, se tutte le dotazioni, se, in una parola, tutti gl'impegni dello stato furono soddisfatti, uscirebbe naturalmente pareggiato. E là dove alcun'impegno fosse rimasto inadempiuto, se ne procederebbe al pareggio voltando il montare della differenza all'altro conto dei *debitori e creditori* dello stato;

4° I conti pei *crediti ministeriali* si troverebbero di necessità pareggiati tuttavolta che i rendimenti di conto delle spese rispondano perfettamente ai rispettivi bilanci di previsione;

5° Il conto dei *debitori* e *creditori*, supposto sempre che l'entrata sia uguale all'uscita e tutto avvenuto conformemente al presagito, emergerebbe esso pure pareggiato, perciocchè, ammesso il bisogno di tal conto, i *creditori* dovrebbero *avere* quanto i *debitori* dovrebbero *dare*;

6° Il conto *inventario* si pareggerebbe anch'esso stante la uguaglianza della entrata colla uscita; onde rimarebbe in essere quanto si aveva al cominciar dell'esercizio.

Sicome corollario delle fatte ipotesi poniamo ancora che la mentovata direzione generale, per mezzo di speciali libri ausiliari, segua con bel me-

todo lo svolgimento graduale e progressivo dei conti di sopra indicati, e che ella segnatamente abbia sempre in pari quello dei conti generali *tesoro, cassa, crediti ministeriali* e *inventario.*

E qui cade in taglio trattenersi un istante di questi svolgimenti.

Il conto del *tesoro* si svolge mercè i conti parziali dei ministeri e degli uffici incaricati della riscossione dei 900 milioni, impostando a ciascuno, come suo *dare*, la somma che deve incassare, e come suo *avere* quelle a grado a grado passate nelle pubbliche tesorerie;

Il conto *cassa* si svolge (e con affidare il relativo servizio alla banca nazionale cesserebbe il bisogno di questo svolgimento) co' conti parziali de' singoli tesorieri, cui s' *addebitano* le somme da esso loro riscosse e si *accreditano* quelle pagate;

I conti *crediti ministeriali* han bisogno, per essere compiutamente svolti, ciascuno di tre conti diversi: da comprendere nell' uno le somme pagate per aumenti all' inventario: nell' altro, le spese per lo eseguimento dei pubblici servizi; e nel terzo, denominato *somme da pareggiare*, le anticipazioni e tutti quei pagamenti che dovranno a suo tempo essere definitivamente iscritti nel primo o nel secondo dei suddetti conti;

Per ultimo, il conto *inventario* deve svolgersi mediante i conti parziali dei dicasteri in che si riparte l'amministrazione del pubblico demanio, mettendo a *debito* di ciascuno il valsente dei beni mobili e immobili rispettivamente affidatigli e continuando con addebitargli quella parte del pagato sia per acquisti di oggetti, sia per miglioramenti; breve, quel denaro che uscendo di cassa, si converte, come si è detto, in un aumento dell'asse patrimoniale: e per converso mettendo a *credito* dei predetti dicasteri le somme ricavate dagli oggetti venduti, e, dopo le debite sentenze della Corte dei conti, il valsente così degli oggetti consumati nei pubblici servizi, come della diminuzione di prezzo pel consumo ordinario.

Dopo tutto, se piaccia volgere l'attenzione sul quadro sinottico, e precisamente sulla *dimostrazione dei risultati dei conti principali da tenersi dalla direzione generale del tesoro, in cui si comprende tutta la gestione annua dello stato*, ed ammettere che le cifre ivi scritte siano puranco i resultamenti de' conti di svolgimento finora discorsi, si parrà aperto che laddove la direzione generale del tesoro potesse tenere sempre un procedimento tale quale ho indicato, per ciò appunto d'intorno ad essa compirebbero ne-

cessariamente il loro natural giro tutte le operazioni della contabilità pubblica, essendo che non comincino se non con una partita o di credito o di debito, e finiscano con un' altra che pareggi o questo o quello.

XVI.

Presso ogni ministero è un ufficio di contabilità centrale, deputato segnatamente a porger modo al ministro di conoscere la posizione del suo bilancio. Che quest'ufficio tenga altresì l'equivalente de'due conti principali *cassa* e *inventario* che già additammo nella direzione generale del tesoro (*vedi la nota num. 7 dello specchio sinottico*) —; che abbia quindi altri due conti correnti verso ognuna delle gestioni del proprio ministero, *addebitando* ed *accreditando* in ciascun conto le somme rispettive con la regola di sopra additata, in maniera che tali conti subalterni siano lo svolgimento compiuto do' due conti principali in parola. Così facendo, d' intorno a cotest' ufficio (che può considerarsi come l' ufficio di contabilità del ministro), tutte le operazioni contabili pertinenti al ministero non potrebbero non eseguire il loro conveniente giro, nè sostare fino a che l' avessero percorso intiero.

XVII.

Ogni ministero ha pure varie divisioni composte di più sezioni od uffici, co'quali, in conformità al disposto della vigente legge, il ministro, tenendone l'immediata direzione, o delegandola a'suoi direttori generali, provvede all'amministrazione finanziaria. Ebbene: che ciascuna di queste divisioni rappresenti una unità amministrativa, o (se così vuol dirsi) una gestione propria *(vedi la nota num. 9 dello specchio sinottico)* —; che ciascuna abbia integralmente la responsabilità del suo operato verso il capo supremo, verso il ministro, o verso il direttore generale, che torna lo stesso —; che, al modo in parte seguìto anche ora nel ministero della guerra, esse divisioni si liberino dallo incarico di emettere tutti, o, quando credasi opportuna qualche riserva, almeno quasi tutti i mandati di pagamento, facendo che il ministero deleghi quell'ufficio, con un acconcio sistema di crediti aperti, agli ordinatori secondari *(vedi la nota numero 10 del quadro sinottico)* —; che, oltre la posizione dei capitoli del bilancio concernenti il loro servizio, tengano come punto essenziale delle loro operazioni l'equivalente dei conti, già accennati nella contabilità

centrale —; che, per conseguenza, nel primo di essi si diano *debito* di quanto gli ordinatori fanno pagare per effetto de' servigi delle divisioni, ed all' incontro si dieno *credito* di quello che, mediante la sanzione della corte de' conti, sarà giustificato essersi definitivamente speso —; che l' altro conto serva per la gestione delle materie, *addebitandovi* sì il valsente degl' inventari a un dato giorno, e sì le somme posteriormente pagate per accrescere l' asse patrimoniale: ed all' opposto *accreditandovi* il valore degli oggetti venduti, di quelli legittimamente ceduti e consumati, nonchè delle diminuzioni di prezzo formalmente comprovate —; che ad esse divisioni sia data autorità perchè gli agenti secondari del servizio, i quali sono fuori del ministero, procedano con esso loro, entro i termini stabiliti, ai rispettivi pareggi (*nota* 11 *del quad. sinott.)* —; che, per ultimo, dopo il solenne voto della corte de' conti, elleno debbano bilanciare i loro due conti generali coll' ufficio della contabilità centrale. Dal che tutto ne verrà il proficuo effetto di dovere indeclinabilmente far capo, con spedita semplicità, negli uffizi degli agenti amministrativi facenti parte del ministero, qualsiasi movimento contabile della gestione loro rispettiva eseguito entro e fuori del ministero stesso.

XVIII.

Or si passi ai servizi esterni. L'adempimento delle cose sopraddette richiede assoluta la distinzione fra le azioni degli ordinatori secondari e quelle degli agenti amministrativi *(vedi note numero* 10 e 11 *del quadro sinottico)*. Gli uni, quindi — che per la parte civile sono i prefetti, e per la parte militare gl' intendenti dell' esercito, i commissari di marina e le altre autorità a ciò specialmente delegate —, abbiano col precitato sistema de' crediti aperti a loro disposizione i fondi occorrenti pel processo consueto de' servizi della provincia o del dipartimento; con questo che, a poter eglino emettere gli ordini di pagamento, non bastino i semplici attestati de' creditori dello stato, ma debbano mai sempre unirvisi le richieste de' pubblici agenti amministrativi, affinchè il ministero, addebitando a questi ultimi le relative somme, li possa chiamare più tardi al necessario pareggio. Per l' esecuzione del quale, essi ordinatori secondari rimettano alle varie divisioni del ministero l' elenco mensuale delle spese commesse per ragione dei servizi dipendenti dalle medesime —. Nè le incombenze degli ordinatori debbono qui rimanersi: ad essi

pure l' incarico di vigilare e all' uopo di fare ispezioni sulle gestioni aventi sede nel loro territorio; e questo nuovo incarico l'abbiano cosiffattamente, da non sminuire, anzi da accrescere attorno loro quel lustro d' autorità che, come dice il Gioia, è al pubblico ufficiale parte nobilissima di ricompensa.

Quanto agli agenti amministrativi secondari, ritenuto in essi il dovere di osservare il regolamento che fissò la giurisdizione e le forme del proprio servizio, occorrerebbe, qualunque le sieno, che l' andamento della contabilità desse loro adito a liquidare da per sè non solo l' entrata e l' uscita dei consegnatari, loro subordinati, ma tutte le pendenze contratte con quanti uffici e persone, durante il periodo stabilito al rendimento dei conti, i detti agenti amministrativi ebbero relazione; e per conseguente, il mezzo di mostrar ogni cosa raccolta in un solo conto, da tenere in referenza coll'ufficio del ministero d'onde dipendono, per l' esecuzione del pareggio in addietro menzionato.

XIX.

Tale in succinto è il lavoro ingente sì, ma pur possibile a farsi, per render compiuto l'edificio dei servigi finanziari.

Google

Chè allora — *mediante la razionale distinzione di ogni operazione di contabilità, potendosi ripartire a debito delle varie gestioni dello stato le somme che gli ordinatori fanno uscire dal pubblico tesoro, e potendosi ottenere che gli uffici amministrativi rispondano dell'esito di esse somme al ministro non solo, ma benanco alla legge* — senza ledere menomamente le giuste esigenze del sistema rappresentativo, sarà dato recare all'atto i metodi delle scritture per bilancio; cosicchè ogni gestione presenterà la sua parte di attivo e di passivo.

Allora — *col mezzo appunto di coteste scritture* — riuscirà distinguere il risultato della contabilità legislativa da quello della contabilità amministrativa. Imperciocchè l'una, conforme asseriva ultimamente l'onorevole Sanguinetti [1], dovrebbe limitarsi al solo scopo di regolare i rapporti del potere esecutivo col parlamento, e, soggiungerei, del potere stesso cogli uffizi amministrativi; dove che con l'altra (secondo scrisse il ministro Laplagne [2]) debbono vedersi chia-

[1] Vedi i numeri 1, 3, e 4 (corrente anno) del giornale — l'Opinione — dove si contiene un egregio scritto dell'onorevole Sanguinetti, col titolo — I conti del pubblico danaro

[2] Relazione precedente l'*Ordonnance du Roi du 31 mai 1838 portant réglement général sur la comptabilité publique*.

rite tutte le operazioni, prima nei conti elementari degli agenti e degli uffici subalterni, poscia in quelli amministrativi d'ogni ministero e finalmente nel gran libro delle finanze. E ciò appunto perchè esse operazioni si collegano a vicenda per l'unità dei principi, per l'eguaglianza dei metodi, e per l'aggregato delle resultanze tanto parziali, quanto generali.

Allora — *poichè gli ordinatori prescriveranno i pagamenti sempre sulla richiesta di agenti amministrativi* — l'assestamento de' bilanci, ch'è il rendimento dei conti della contabilità legislativa, prenderà il suo vero aspetto di una semplice liquidazione tra il potere esecutivo ed il parlamento; e d'altro canto, obbligando quelli agenti a presentare alla corte il loro rendimento di conti, comprovante materialmente la esattezza dei movimenti valutativi e dei pareggi, n'emergerà risoluto il quesito che appunto sul modo di rendere il conto materiale dell'amministrazione, si andò cotanto dibattendo in Francia, e che l'Odier poneva, or ha quarant'anni, ne' termini seguenti: » Examiner un tel compte dans les » mains d'un ordonnateur, ce serait contrôler » le gouvernement lui-même; car il serait im- » possible de séparer le fonds de la forme. Or, il

» y a de grands obstacles à ce qu'aucune auto-
» rité constituée soit investie de cette énorme
» puissance, et l'on ne sait quels moyens ima-
» giner pour en costituer une. Il n y a que les
» Chambres, représentant les contribuables, à
» qui une pareille autorité puisse appartenir.
» Mais les Chambres, quoique composées de ci-
» toyens instruits, en général, trouveraient diffi-
» cilment dans leur sein un nombre suffisant
» d'hommes assez éclairés sur tous les détails de
» l'immense administration publique, peur rece-
» voir un pareil compte; le temps, d'ailleurs, leur
» manquerait toujours. Elles ne peuvent qu'exa-
» miner l'exposé des ministres, et leur faire une
» multitude d'interpellations qui occasioneront
» la production de quelques pièces [1] ».

Allora — *distinguendosi l'esercizio finanziario in legislativo ed in amministrativo* — il sistema de'bilanci seguìto di presente, cesserà di produrre gl'inconvenienti che oggi con tanta ragione si lamentano. — Imperocchè, si lasci pure, se vuolsi, che agli effetti della contabilità legislativa gl'incassi e le spese vengano sempre inscritti in riferenza al bilancio ove vennero

[1] Opera citata dal sig. Odier, tomo 3° pag. 286

votati, ciò non ritarderà più la presentazione dei conti amministrativi, il cui esercizio, cominciando sempre col primo gennaio e finendo col 31 decembre, comprenderebbe di conseguenza solo le entrate e le uscite che hanno effettivamente luogo nell'anno; onde si avrà conseguito l'intento al quale tendeva l'onorevole Sella coll'art. 2.° del progetto di legge presentato alla Camera il 19 decembre 1865.

Allora — *con le liquidazioni resultanti dal più volte nominato rendimento di conti degli agenti amministrativi* — si opporrà un argine validissimo al possibil pericolo che fra tanto volume di carte contabili, gli sbagli materiali, ed anco gli erramenti morali, sfuggano, nell'infinita congerie degli affari, agli ufficiali superiori dell'amministrazione, i quali ora debbono tranquillarsi al riscontro eseguito dai verificatori subalterni; e scampino eziandio, in ultima istanza, alla corte dei conti, di presente necessitata pur ella a riposare sull'opera (per quanto alacre) degli impiegati inferiori del suo dicastero.

Allora — *per via del legame che annoda le dimostrazioni degli ordinatori ai conti degli agenti ed uffici amministrativi, e riannoda poi questi agli altri*

conti degli agenti consegnatari — si vedrà di conseguenza soddisfatto il bisogno non è guari ripetuto dall'onorevole Minghetti [1] e implicitamente pur chiesto dalla legge, il bisogno dell'introdurre il sistema dell'annuo rendimento di conti patrimoniale.

Allora — *per virtù del riscontro amministrativo che naturalmente s' instituirebbe nell' interno delle gestioni* — apparirà vie più manifesta la convenienza e di estendere alla corte dei conti anche sugli agenti amministrativi, quella giurisdizione di sindacato ch' oggi ella esercita solo sugli agenti consegnatari, e di limitare il suo riscontro preventivo agli atti co' quali i ministri aprono i crediti opportuni agli ordinatori secondari. Il perchè, con l' adempiere essenzialmente il mandato assegnatole dalla legge del 14 agosto 1862, mentre con inestimabile vantaggio quella suprema magistratura si francherà del minuto, gravoso e perenne riscontro, che ricerca a centinaia gl' impiegati e ne affatica soverchio la mente, avrà insieme facoltà di comprendere e vigilare d' un solo sguardo il vasto campo amministrativo, conseguendo così intiera quella si-

[1] Marco Minghetti a' suoi elettori — pag 25 — Stabilimento tipografico di G. Monti, 1865

curtà che nel 1840 il Signor Barthe, primo presidente della corte de' conti in Francia, segnalava con siffatte parole: « Dans l'examen des faits particuliers, aucune dilapidation, aucune erreur, aucune négligence ne doit échapper aux vérifications successives dont chaque compte est l'objet. Après cet examen partiel, si l'accord est proclamé entre les résultats des arrêts qui ont su atteindre tous les mouvements des deniers publics et les comptes généraux présentés par l'administration, on peut dire que l'emploi et le mouvement de ces deniers sont placés sous des garanties faites pour inspirer la confiance la plus entière [1] ».

Allora — *fissata la parte che i diversi impiegati debbono prendere in ogni operazione* — la responsabilità ne' servizi amministrativi acquisterà forma e carattere consoni alle profonde dottrine del Romagnosi, affinchè, mantenuto il potere esecutivo nelle altissime sue sfere, il principio di autorità sussista intatto in ogni gerarchia, ed emerga efficace. Cotalchè, all'uopo, abbiasi modo di applicare le liberalissime massime, che, già applicate in Inghilterra nel famoso processo Wilkes,

[1] Opera su citata del sig. Laferrière — tomo primo — pag. 237

Beniamino Constant [1] con tanta sapienza particolareggiò ne' suoi libri.

Allora — *prefissando le spese occorrenti nelle varie provincie, incaricando gli ordinatori secondari di farle pagare, e riservando agli uffici del ministero il pareggio posteriore di esse cogli agenti che vi dipendono* — ne conseguiterà quell'equabile riparto d'incumbenze, necessariamente richiesto dal buon andamento economico dell'amministrazione, ed il quale molti chiamano *dicentramento.* Di tal forma cesserà il rischio, cui talvolta mi parve andassimo incontro, di avere, cioè, un corpo amministrativo *policefalo:* mostruoso a vedersi, secondo l'arguta espressione di un dotto scrittore [2], com'uomo di più teste.

Allora — *per le scritture della direzione generale del tesoro e delle divisioni di contabilità centrale ne' singoli ministeri* — racchiudendosi quivi tutti i dati delle varie gestioni, ogni ministro per

[1] Corso di politica costituzionale di Beniamino Constant, tradotto dall'avv. Vincenzo Galeffi — Firenze presso Enrico Monin — 1849.

[2] La centralisation — suite à l'individu et l'Etat — par M. Dupont-White — deuxième édition — Paris, Guillaumin et C. — 1861.

la propria, e quello delle finanze per tutte insieme, potranno conoscere esatto ogni giorno lo stato dell'erario, la mercè di specchi forniti non solo delle cifre rappresentanti e il denaro in cassa e le somme da riscuotere e le somme da pagare, ma ben anco della dimostrazione valutativa di tutti gli altri beni formanti la pubblica ricchezza.

Allora — *risultando ben definito l' officio di tutti, e quindi equamente repartiti i doveri e i diritti degl' impiegati dello Stato* — essi che, secondo il Vivien » sont les dispensateurs ou les instruments de la force sociale [1], » al cospetto di una responsabilità determinata, che ogni anno può risolversi in un biasimo o in una lode, in una ricompensa o in una punizione, troveranno ne' due moventi principali del cuore umano, l'amor proprio e l'interesse, un raddoppiamento di zelo e di operosità. E così la famosa massima di Adamo Smith, che la prosperità e l'economia s'han da ritrarre dalla produzione del maggior lavoro possibile per parte dell'uomo, potrà quind' innanzi vedersi applicata anco rispetto alla

[1] Études administratives par M. Vivien — Membre de l'Institut — deuxième édition — tome premier — pag. 169 — Paris, Guillaumin et C. — 1852.

classe degl'impiegati. E perciò, come benefiche conseguenze di quella, gli oziosi e gl' inetti si renderanno impossibili; ciascuno, soddisfatto nella dignità propria, e mosso dal desiderio di conservarsela, intenderà con ogni possa all' adempimento delle sue incumbenze; i lavori verranno eseguiti dal numero d' impiegati che sia veramente necessario, e quindi sarà dischiusa la via a quelle riduzioni de'quadri organici, le quali, se si eccettui le originate dall' abolizione di qualche pubblico servizio, non si ha, per quanto siasi fatto, potuto ottenerle che in iscarsa misura.

Allora, finalmente, rispetto ai servizi finanziari, somma de' resultati parziali qui sopra ad uno ad uno dedotti, sarà il sistema dell' economia nella naturale sua indole; cioè, come conseguenza non utilmente ricavabile fuor che da una buona amministrazione. Onde la frase: *la mia bandiera è l'economia; ogni cosa ha da sommettersi a lei;* cederà spontanea il luogo a quest' altra: *la mia bandiera è la buona amministrazione, senza la quale non è possibile, o non è che effimera qualunque specie di economia.* Di qui remossa la necessità della ricerca di minuziosi risparmi (forti nella convinzione del dover essi rampollare grandi ed universali dal buon assetto

amministrativo), ne seguirà remossa pur anco la cura di minuziose disposizioni, che sono impari all' altezza delle menti regolatrici lo stato.

XX.

E concludo confessando come la teorica dei tre necessari elementi in ogni operazione di contabilità, per me fermata a base di tutto l'ordinamento di questa, avrebbe certamente avuto bisogno di un più largo esponimento, e d'una più vasta analisi così della sua ragione di essere, come del modo di metterla in pratica. Ma dal far ciò due motivi m'han dissuaso: e l'urgenza somma della questione onde tanto si travaglia il paese, e la fiducia che la mente sagace dei lettori, supplendo alle lacune, vorrà e saprà dedurre con evidenza, che non saprei io stesso, dal generale i particolari. Nondimeno la giusta tema della mia insufficenza e dell' esser tassato di presunzione, non m' avrebbe mai fatto ardito a por fuora nel campo amministrativo un principio scientifico (massime ora che un tal campo riceve cultura da' più valorosi ingegni): dove e stimolo e scusa insieme all' ardimento non mi fosser venuti dalla compagnia più valida e più veridica in siffatte materie. Dall' autorità della

esperienza, che ha provato e prova il felice successo pratico della esposta teorica in una pubblica amministrazione —. Infatti l'onorevole Ministro della guerra nella tornata del 25 febbraio, annunciava all' assemblea elettiva essere stato introdotto il sistema di contabilità a partita doppia in un ramo dell' amministrazione da lui dipendente, e che sarà quindi applicato agli altri rami della medesima.

Se dunque i fruttuosi resultamenti vedutine, sebbene parziali perchè procedenti da parziale applicazione, han raffermato nell'illustre Ministro l'intenzione, che credo s' avesse pure l' illustre suo Predecessore, di estendere il detto sistema nelle varie parti del servizio da lui amministrato: mi si conceda nutrire la speranza che i nostri uomini ragguardevoli per dottrina e per potestà, non isdegneranno portare sopra di esso il loro esame e giudicare della convenienza di generalmente applicarlo. Imperocchè egli è manifesto che soltanto dalla generale applicazione delle cose possono uscire nella loro integrità pronti, sicuri, luminosi gli effetti.

---

33 941549